

Jörg Meyer-Stamer¹

Die Herausforderung der wissensbasierten Entwicklung: Perspektiven von Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit in Brasilien

1. Einleitung

Wissensbasierte Entwicklung ist ein Konzept, das in den Industrieländern in den 90er Jahren an Anhängerschaft gewann – nicht nur unter Forschern, sondern auch bei regionalpolitischen Praktikern. Die Grundidee ist einfach: Dynamische wirtschaftliche Entwicklung entsteht nicht dadurch, dass eine Gesellschaft statische Vorteile ausbeutet, sondern dynamische Wettbewerbsvorteile nutzt. Ein statischer Standortvorteil ist, wenn Öl aus dem Boden sprudelt. Ein dynamischer Standortvorteil ist, wenn man Öl zu Kunststoffen verarbeitet, die sonst niemand hinkommt. Nüchtern betrachtet fügt sich die Diskussion um wissensbasierte Entwicklung damit in den größeren Kontext der Debatte um Determinanten industrieller Wettbewerbsfähigkeit ein (MEYER-STAMER 1997). Ihren praktischen Ausfluss haben derlei Debatten heute in konzeptionellen und politischen Kontroversen um Standortpolitik; das Thema Industriepolitik, um das es noch vor zehn Jahren gegangen wäre, ist heute verpönt, weil der Begriff nach staatlicher Gängelei, Verzerrung von Märkten und bürokratischer Ineffizienz klingt.

In Brasilien gab es ein letztes Aufblühen des industriepolitischen Aktivismus zu Beginn der 90er Jahre. Seit 1992 jedoch, als Fernando Henrique Cardoso zunächst das Amt des Finanzministers und ab 1994 das des Präsidenten antrat, war das Thema Industriepolitik tabu. Wenngleich mit Industriepolitik in der Vergangenheit Erfolge erzielt wurden, gab es gravierende Probleme. Auf der einen Seite wäre Brasilien ohne Industriepolitik nicht das industriell entwickelte Land, das es heute ist. Bestimmte wirtschaftliche Schlüssel-sektoren verdanken ihre Existenz jahrzehntelangem Betreiben von Industriepolitik. Dies begann in den 40er Jahren mit dem Bau des ersten Stahlwerks, ging weiter in den 50er Jahren mit der Schaffung der Autoindustrie und erlebte einen Höhepunkt mit dem Zweiten Nationalen Entwicklungsplan ab 1974, der unter anderem eine beträchtliche Erweiterung der

¹ 1988–1998 wiss. Mitarbeiter im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, 1998–2001 Projektleiter im Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg, seit 2002 Partner in der Beratungsfirma mesopartner.

Produktionskapazität bewirkte, durch die die petrochemische Industrie Brasiliens zu einem der wichtigsten Industriesektoren wurde.

Andererseits trugen diese Erfolge bereits jene Elemente in sich, die heute die Hauptschwächen der brasilianischen Industrialisierung erscheinen. Die Entwicklungsbemühungen waren auf die Schaffung von dynamischen komparativen Vorteilen ausgerichtet, besonders in jenen Sektoren, in denen Brasilien keine statischen komparativen Vorteile hatte. Der Schwerpunkt der Industriepolitik lag auf den kapitalintensiven Industriezweigen. Es wäre ungerecht, die damaligen Industriepolitiker dafür zu verurteilen, denn ihre Strategien reflektierten letztendlich die Philosophie ihrer Zeit und wurden schließlich auch bis in die 70er Jahre erfolgreich umgesetzt. Ganz ähnlich gingen auch Industriepolitiker in Ländern wie Korea vor. Jedoch wurden dort jene Industriezweige, in denen ihr Land bereits einen komparativen Vorteil hatte, nicht in dem Maße vernachlässigt, wie das in Brasilien der Fall war. Koreas Industrialisierung war über einen längeren Zeitraum auf kurz- und langlebige Konsumgüter, wie z.B. Radios, konzentriert. Bekleidung und Schuhe hielten lange den Hauptanteil an Exporten, und die koreanischen Unternehmen lernten, wie Wettbewerbsvorteile in anscheinend anspruchslosen und technologisch wenig entwickelten Branchen zu erzielen sind. Demgegenüber genoss in Brasilien das Thema "Schaffung von Wettbewerbsvorteilen" keine große Aufmerksamkeit, weil die Industrialisierung vor allem auf den Binnenmarkt abzielte, wo nur wenig Wettbewerb herrschte. Überdies erhielten Industriebetriebe großzügige Subventionen und andere Vergünstigungen, um auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu sein. Die vermeintlich traditionellen Branchen wie Bekleidung, Möbel oder Spielzeug blieben in ihrer Leistungsfähigkeit zurück. Die einzige Ausnahme bildete der Export von Damenschuhen aus dem *cluster* im Vale dos Sinos in Rio Grande do Sul (SCHMITZ 1995b). Zum Teil waren Industriepolitiker der Auffassung, dass die Schaffung anhaltenden Wachstums in diesen Branchen nicht möglich war, andere wiederum meinten, dass sie sich auch ohne staatliche Unterstützung erfolgreich entwickeln würden. Aus heutiger Perspektive steht fest, dass die Politiker einen gravierenden Fehler begangen haben, als sie diese schnell wachsenden Segmente des Welthandels Produzenten aus anderen Entwicklungsländern überließen. Dies ist der erste Nachteil des Erbes der früheren Industriepolitik: eine verzerrte Industriestruktur und ein geringes Exportpotenzial in den Sektoren, in denen Brasilien eigentlich einen komparativen Vorteil haben mußte.

Aber noch ein weiteres schwerwiegendes Defizit der früheren Industriepolitik verfolgt die Politiker, die sich mit Brasiliens Makroökonomie befassen: das Fehlen einer adäquaten Finanzstruktur. Investitionen in der Industrie wurden entweder aus dem Cash-flow, über die nationale Entwicklungsbank (BNDES) oder durch Kapitalimporte finanziert. Anfänglich waren die Handelsbanken noch viel zu schwach, um eine ernstzunehmende Rolle spielen zu können, später verweigerten sie eine Beteiligung an langfristigen Finanzierungen, da die Risiken in dem hochinflationären Umfeld nicht kal-

kulierbar waren. Unternehmen mit einem kompetenten Finanzmanagement hatten keine Schwierigkeiten, die notwendigen Investitionsmittel aus dem Cash-flow zu generieren, solange die Inflationsrate hoch war, denn der Gewinn war ebenfalls hoch. Nach 1990 änderte sich jedoch die Lage. Bis dahin war der Wettbewerbsdruck auf den Binnenmarkt nur schwach, und für Außenstehende war es schwierig zu erkennen, ob ein Unternehmen seine Preise über die Inflationsrate hinaus erhöht hatte. Mit der Öffnung des Marktes und steigendem Wettbewerbsdruck begannen die Preise zu fallen, und die Unternehmen mußten zunehmend auf eine Finanzierung von außen zurückgreifen. Jedoch gelang es nur Großunternehmen mit Zugang zum internationalen Kapitalmarkt, Kredite zu solchen Konditionen zu erhalten, die denen in entwickelten Industrieländern entsprachen. Die Klein- und Mittelbetriebe mußten auf kurzfristige Finanzierung, zu meist astronomischen Zinssätzen, durch die Handelsbanken zurückgreifen oder langfristige Kredite der BNDES in Anspruch nehmen, die im internationalen Vergleich ebenfalls teuer waren. Dies ist der zweite Nachteil des Erbes: In Brasilien war es nicht gelungen, ein adäquates, wettbewerbsfähiges und effizientes System zur Mobilisierung der Ersparnisse der Bevölkerung für Investitionen in der Industrie zu schaffen.

2. Wirtschaftspolitik in Brasilien: Schaffung von Wettbewerbsnachteilen statt wissensbasierter Entwicklung

Wie fügt sich dieses Bild in das Konzept wissensbasierter Entwicklung ein? CLAUDIO FRISCHTAK (2001, S. 7) fasst den Befund wie folgt zusammen: "Brazil's potential in the global knowledge economy remains largely unrealised. Its competitive position is weak and the country is definitely on the fragile side of the knowledge divide". Dieser Einschätzung liegt die gleiche Operationalisierung von "wissensbasierter Entwicklung" zugrunde wie auch diesem Beitrag: Es geht nicht nur um wenige Sektoren, die sich durch einen besonders hohen Aufwand für Forschung und Entwicklung auszeichnen. Es geht vielmehr um ein Entwicklungsmodell, in dem nicht die Extraktion natürlicher Ressourcen, sondern die Generation ständig neuer Ideen und das stetige Streben nach verbesserter Produktivität und Qualität zu Wachstum und Wohlstand führt - und in dieser Hinsicht steht die brasilianische Wirtschaft nicht gut da. Die Export-Performance des Landes ist dafür ein guter Indikator.

2.1 Exporte und Exporthemmnisse

Bei der Analyse des brasilianischen Außenhandels überwiegen die unangenehmen Überraschungen. In der ersten Hälfte der 80er Jahre wuchsen die brasilianischen Exporte schneller als der Welthandel, und das Land hatte

zeitweilig den größten Handelsbilanzüberschuss der Welt. Seither hat sich die Lage jedoch wenig vorteilhaft entwickelt. Die Exportquote, die 1984 auf 14 % geschneit war, pendelte sich wieder auf ihr historisches Niveau um 7 % herum ein, und die brasilianischen Exporte wuchsen langsamer als der Welthandel. Betrachtet man die Rangliste der Hauptexportgüter, so tauchen relativ bald Flugzeuge auf – weit vor solchen Gütern, die man bei einem Land wie Brasilien eher erwarten würde, z.B. Möbel.

Tatsächlich war das Exportwachstum zu Beginn der 80er Jahre nur eingeschränkt eine gute Nachricht. Auf der einen Seite spiegelte es den dynamischen Industrialisierungsprozess wider, der zu einer starken Diversifizierung der Export führte – weg von Kaffee und Zucker, hin zu Autos und Maschinen (und zeitweise auch Panzern). Es reflektierte überdies einen erfolgreichen Modernisierungsprozess in Teilen der Landwirtschaft – die Ausfuhr von Soja und Orangensaftkonzentrat wuchs kräftig. Dahinter stand aber nur partiell eine fundamentale Wettbewerbsfähigkeit. Auf der anderen Seite war die Exportoffensive der Not geschuldet – es war Schuldenkrise, und weil das Land zeitweise im Ausland nicht kreditwürdig war, mussten auf andere Weise Devisen herangeschafft werden. Zu diesem Behufe wurden Exporte massiv subventioniert; in einzelnen Jahren beliefen sich die Exportsubventionen auf zwei Drittel des Exportvolumens (MOREIRA 1993). Zugleich wurden die Importe extrem heruntergefahren. In Kombination mit einer sehr repressiven Politik gegenüber Technologieimporten führte dies zu einer Verlangsamung des technologischen Modernisierungsprozesses. Schon seit der Mitte der 80er Jahre verringerte sich die Exportdynamik, und als in den 90er Jahren ein stark überbewerteter Wechselkurs hinzukam, fiel Brasilien auf dem Weltmarkt vollends zurück – während der Welthandel zwischen 1985 und 1995 um 150 % wuchs, stiegen die brasilianischen Exporte nur um 80 %. In den Folgejahren waren moderate Zuwächse der Exporte in erster Linie dem intensivierten Austausch innerhalb des Mercosur geschuldet. Die Exporte in den Rest der Welt veränderten sich wenig – was im Grunde überraschend ist, denn eigentlich hätten sie aufgrund der Überbewertung des Real, die ein Nebeneffekt der seit 1994 erfolgreichen Inflationsbekämpfung war, zurückgehen müssen (CAVALCANTI & RIBEIRO 1998).

Diese Überraschung führt uns zu einer paradoxen Beobachtung: Die spezifische Struktur der brasilianischen Exporte hilft verstehen, dass reale Aufwertungen nicht unmittelbar zu rückläufigen Exporten führen. Zugleich ist diese Struktur Ursache zur Skepsis, was ein mögliches künftiges Exportwachstum anbelangt, denn die brasilianischen Exporte konzentrieren sich auf Produktgruppen, die nicht dynamisch sind. Ein brasilianisches Forschungsinstitut, das nationalen Unternehmen nahe steht, hat eine Analyse erstellt, in der die Exporte in vier Produktgruppen eingeteilt werden:

	Produktgruppe mit wachsendem Anteil am Welthandel	Produktgruppe mit schrumpfendem Anteil am Welthandel
--	---	--

Exportprodukte eines Landes haben wachsenden Weltmarktanteil	++	+-
Exportprodukte eines Landes haben schrumpfenden Weltmarktanteil	-+	--

Eine starke Präsenz der oberen Zeile signalisiert eine hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit. In der besten aller Welten lebt eine Volkswirtschaft, in deren Exportportfolio Produkte, die im linken oberen Feld angesiedelt sind, einen hohen Anteil haben. Vergleicht man nun Brasilien mit anderen Ländern, so ergeben sich frappierende Unterschiede. Brasilien hat relativ wenige "winner"-Industrien, die in wachsenden Segmenten des Weltmarkts operieren und dort ihren Marktanteil ausdehnen. Es dominieren die "loser"-Industrien, die ihren Weltmarktanteil auf wachsenden Märkten nicht halten können oder auf Märkten operieren, die sich unterdurchschnittlich entwickeln. 1998 gehörten die fünf führenden Exporte in diese Gruppe, wie die *Tabelle 1* verdeutlicht.

Tabelle 1: Performance der 20 wichtigsten Exportprodukte							
Produkt	Export 1998	Weltmarktanteil 1982-84	Weltmarktanteil 1996-98	Anteil am Export 1982-84	Anteil am Export 1996-98	Wachstum 1996-98 / 1982-84	Bewertung
Roheisen	2.930.839	28,08	39,98	8,11	5,79	3,3	+-
Kaffee	2.624.285	21,87	21,00	9,92	5,18	1,0	--
Tierfutter (außer Getreide)	2.524.169	18,16	11,38	8,39	4,99	2,0	--
Ölsaaten	1.883.061	3,41	13,46	1,32	3,72	13,9	+-
Zucker	1.784.993	5,10	15,28	2,48	3,53	8,5	+-
Kraftfahrzeugteile	1.709.893	0,79	1,37	1,20	3,38	13,9	++
Schuhe	1.543.888	8,15	4,20	3,47	3,05	4,8	-+
Rohstahl	1.323.130	1,59	13,15	0,42	2,61	20,6	+-
Fruchtsaft	1.272.254	k.A.	22,18	k.A.	2,51	k.A.	k.A.
Aluminium	1.237.379	1,35	3,15	0,74	2,44	15,3	++
Personenkraftwagen	1.233.724	0,61	0,48	1,76	2,44	8,3	-+
Verbrennungsmotoren	1.103.119	1,61	1,90	1,13	2,18	10,9	++
Gefrorenes Fleisch (ohne Rindfleisch)	1.028.324	0,47	4,49	0,02	2,03	48,7	++
Zellstoff	1.024.368	4,02	6,05	1,49	2,02	8,2	+-
Tabak	1.019.893	12,09	18,06	2,10	2,01	5,5	+-
Eisenbarren	880.588	11,35	12,11	1,78	1,74	5,6	+-
Luftfahrzeuge	854.817	0,34	0,93	0,38	1,69	17,7	++
Lastkraftwagen	826.167	1,09	1,62	0,98	1,63	9,7	+-
Eisen- und Stahlbrammen	761.735	4,09	2,84	1,35	1,50	6,7	-+
pflanzliche Öle	726.031	k.A.	6,31	k.A.	1,43	k.A.	k.A.

Quelle: IEDI (2000).

Ein oberflächlicher Blick auf die brasilianischen Exporte führt zu einer Fehleinschätzung: Betrachtet man die Anteile von Rohstoffen und ressourcen-nahen Produkten (26 %), Zwischenprodukten (16 %) und industriellen Fertigwaren (58 %), so scheint Brasilien sich vom Status der Rohstoffökonomie verabschiedet zu haben. Tatsächlich haben aber, wie die Tabelle 1 zeigt, Rohstoffe und rohstoffnahe Produkte nach wie vor eine zentrale Bedeutung für die brasilianische Exportwirtschaft. Bei einigen dieser Produkte, z.B. Eisenerz oder Tierfutter (=Soja), sind die Kostenvorteile so groß, dass eine überbewertete Währung die Exporte kaum beeinträchtigt. Auf der anderen Seite verbirgt sich hinter dem Aggregat "Fertigwaren" eine Fülle unterschiedlicher Produkte, wobei von den meisten nur relativ geringe Quantitäten exportiert werden. Eines der schlagendsten Beispiele ist der Vergleich von Flugzeugen und Möbeln. Die brasilianischen Flugzeugexporte entfallen im wesentlichen auf ein Unternehmen, nämlich Embraer, das seinen 50-sitzigen Jet in alle Welt verkauft. Die Exporte liegen mittlerweile bei mehr als US-\$ 1 Mrd. pro Jahr, das Unternehmen führt die Rangliste der Exporteure an und hat einen Anteil am Weltmarkt für Luftfahrzeuge von 1 %. Bei Möbeln hingegen kommt Brasilien auf ein Exportvolumen von rd. US-\$ 350 Mio. und einen Weltmarktanteil von 0,75 % - überraschend wenig bei einem Produkt, wo man in Brasilien Standortvorteile vermuten würde. Der Grund für dieses Ungleichgewicht liegt auf der Hand: Embraer war seit jeher ein Augapfel staatlicher Industriepolitik (und, nicht zu vergessen, militärischer Autarkiebestrebungen) und wird auch nach der Privatisierung weiterhin von der Regierung gefördert, während die Industriepolitiker die Möbelindustrie langweilig fanden bzw. für eine "reife", wenig dynamische Industrie hielten. Taiwans Möbelexporte lagen übrigens in den 80er Jahren bei dem zehnfachen dessen, was Brasilien heute erreicht.

Es wäre nun allerdings grundfalsch, zur Schlussfolgerung zu gelangen, dass in der brasilianischen Industrie große Exportpotentiale schlummern, die nur auf die Abwertung gewartet haben und jetzt mobilisiert werden. 31 % der brasilianischen Exporte entfallen auf die 30 führenden Exportunternehmen, und die 250 führenden Exporteure kommen auf 68 % (das letzte Unternehmen in der Liste, John Deere, kommt auf Exporte von US-\$ 33 Mio. und einen Anteil von 0,7 %). Der Grund für diesen hohen Konzentrationsgrad liegt insbesondere in der Tatsache begründet, dass die brasilianische Regierung eine ausgeprägte Kompetenz bei der Schaffung von tarifären und nichttarifären Exporthemmnissen entwickelt hat:

- Brasilianische Exporte werden mit verschiedenen Steuern und Abgaben belegt, die ihre kostenseitige Wettbewerbsfähigkeit reduzieren.
- Die brasilianische Infrastruktur, insbesondere das Transportwesen und die Häfen, ist ineffizient und schafft zusätzliche Kostennachteile.

- Die staatliche Bürokratie, insbesondere die Zollbehörde, ist umständlich, langsam und überaus komplex.²
- Die Zollsätze für Güterimporte ändern sich häufig. Dies erschwert eine Investitionsplanung nachdrücklich. Unternehmer reagieren darauf, indem sie mit der Zollbehörde aushandeln, dass beim effektiven Import der Zollsatz, der zum Zeitpunkt des Abschlusses des Kaufvertrags galt, angewandt wird. Dies wird jedoch auf hoher Ebene verhandelt, d.h. zwischen Generaldirektor oder Eigner und hohen Zollbeamten, die damit ihre Zeit mit einer Routinetransaktion vergeuden.

Auf der anderen Seite sind die Exportfördermaßnahmen überschaubar. Es gibt ein halbes Dutzend Programme zur Exportfinanzierung. Das größte ist BNDES-exim, das in den letzten Jahren ein Volumen von rd. US-\$ 2 bis 3 Mrd. hatte. Davon ging allerdings fast die Hälfte an Embraer und der Rest nahezu ausschließlich an Großunternehmen (BLUMENSCHNEIDER & LEON 2002, S. 181ff). Das zweitgrößte ist Proex, abgewickelt von Banco do Brasil, das weniger verzerrte Wirkungen hat und gerade KMU zugute kommt (MOREIRA & SANTOS 2001).

Insgesamt spricht indes wenig dafür, dass die staatlichen Förderaktivitäten die staatlichen Hinderaktivitäten zu kompensieren in der Lage sind. Export ist in Brasilien ein Geschäft, das mit hohen Transaktionskosten und klaren Skalenvorteilen verbunden ist (VEIGA 2002); entsprechend hoch sind die Zutrittsbarrieren für kleine und mittlere Unternehmen. Mithin ist auch bei einem günstigeren Wechselkurs bestenfalls mit moderatem Wachstum der brasilianischen Exporte zu rechnen, keinesfalls jedoch mit der Verdopplung, die die brasilianische Regierung seit einigen Jahren anstrebt. Eine deutliche Aktivierung der Handelsbilanz ist erst dann zu erwarten, wenn auf der einen Seite die vielen staatlich verursachten Hemmnisse für unternehmerische Betätigung eliminiert und auf der anderen Seite die Wettbewerbsfähigkeit der Privatwirtschaft aktiv unterstützt wird.

2.2 Staatlich verursachte Hindernisse für Unternehmen

Nicht nur im Außenhandel legt der Staat den Unternehmen in den Weg. Die staatlichen Organe auf allen Ebenen sind nur zum Teil in der Lage, ihre eigentlichen Aufgaben zu erfüllen, besonders im Bildungs- und Gesundheitswesen und in der Berufsausbildung. Diese Mängel müssen die Unternehmen durch eigene Programme ausgleichen, oder sie müssen auf kommerzielle Anbieter zurückgreifen. Der Staat ist zugleich eifrig dabei, ordnungspolitische Hindernisse und Unannehmlichkeiten für die Unternehmen zu schaffen.³ Nicht selten haben Kommunen die Verhängung

² Einen hervorragenden Überblick findet man bei LIMA, CARVALHO & VELASCO (1998).

³ Es gibt z.B. eine Vorschrift für Etiketten an Textilien und Bekleidung. Wenn auf dem Etikett z.B. 30 % Baumwolle, 70 % Polyamid steht, wird eine Geldstrafe verhängt, weil die Faser mit dem höchsten Anteil im Gewebe zuerst genannt werden muss. Das glei-

von Strafen gegen Unternehmen als ein Mittel zur Einkommensbeschaffung benutzt (meist um Haushaltsdefizite auszugleichen, die häufig das Ergebnis von Klientelismus und persönlicher Bereicherung waren).

Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) erweist sich das Unternehmensumfeld in Brasilien als ausgesprochen ungünstig. Als Eingeständnis, dass die makroökonomischen Rahmenbedingungen negativ sind, kann gewertet werden, dass die Regierung weiterhin bemüht ist, kompensatorische Maßnahmen zu treffen, insbesondere auf dem Gebiet der Investitionsfinanzierung sowie der Exportversicherung und -finanzierung. KMU müssen in der Regel über die Geschäftsbanken an derlei Programm herankommen, wodurch die Kosten noch erhöht werden oder zusätzliche Hindernisse entstehen (z.B. wenn die Banken nicht bereit sind, solche Transaktionen zu tätigen, was häufig vorkommt und aus der Sicht der lokalen Banker ein völlig rationales Verhalten ist: ein mit hohen Schulden belastetes Portfolio hat auf ihre Karriere negativen Einfluss, ein kleines Portfolio mit geringem Risiko hingegen nicht). Demzufolge sind die Bemühungen von BNDES, besonders die KMU zu unterstützen – obwohl an sich lobenswert –, wenig erfolgversprechend. Außerdem profitieren zuerst die Großunternehmen von dem Subventionswettbewerb (*guerra fiscal*) zwischen den Bundesstaaten. Für Mikrounternehmen gibt es andere Vorteile, die bis zu einem gewissen Grad für die ansonsten ungünstigen Bedingungen einen Ausgleich bieten, insbesondere die *Simples* (ein pauschalisiertes System zur Zahlung von Steuern und Lohnabgaben). Zudem können sie Unterstützung von SEBRAE erhalten, einer Einrichtung zur Förderung von Kleinst- und Kleinbetrieben. Hingegen gehen Klein- und insbesondere Mittelbetriebe leer aus: sie finden sich zwischen Baum und Borke wieder.

Einer der Gründe für diese Probleme, und damit ein gravierendes Strukturproblem, ist die große Distanz zwischen Staat und Unternehmerschaft. Das mag zunächst kontraintuitiv klingen, wenn man an die staatsgeleitete Industrialisierung im Rahmen des früheren etatistischen Entwicklungsmodells denkt. Tatsächlich sind manche Unternehmen mit der Politik eng verflochten, und viele Unternehmen verdanken ihre Existenz staatlicher Förderung. Aber generell lässt sich für die letzten 30 Jahre eine tiefe Kluft des Unverständnisses zwischen Zentralregierung und Privatwirtschaft erkennen:

- Die Militärregierung setzte – insbesondere zwischen 1974 und 1979 unter Präsident Geisel – auf Staatsbetriebe und ausländische Unternehmen, um den Industrialisierungsprozess voranzutreiben, womit der Raum für privatwirtschaftliche Initiativen weiter eingeschränkt wurde. Ein Resultat dessen war eine zunehmende Unterstützung von Seiten der Unternehmer für jene politischen Kräfte, die eine Demokratisierung einforderten.

che passiert, wenn auf dem Etikett Nylon statt Polyamid steht. Nicht nur der Hersteller, sondern auch jedes Geschäft, in dem staatliche Inspektoren solche Ware entdecken, muss eine Strafe zahlen, die bis zu einigen Tausend Reais betragen kann.

- Während der Amtszeit von Präsident Sarney (1985–1990) gab es viele Gelegenheiten für harte Konfrontationen zwischen Politik und Unternehmern – von den periodischen Stabilisierungsplänen, die stets handstreichartig verkündet wurden und die Geschäftsgrundlagen im privaten Sektor vollständig über den Haufen warfen, bis hin zu den Auseinandersetzungen über die Verfassung, in denen die Unternehmerschaft eine Serie von Niederlagen erlitt.
- Präsident Collor (1990–1992) trat mit einer Rhetorik an, die sich gegen Oligarchien wandte – und dabei die Unternehmen, die Collor als ineffizient und antiquiert verspottete, explizit mit einbezog. Collors erster Stabilisierungsplan, mit dem die Liquidität der Wirtschaft weitgehend abgezogen wurde, war für die Unternehmen ein harter Schlag – und umso lästiger, als etliche Unternehmen das Collor'sche Korruptionssystem mit beachtlichen Beiträgen alimentierten. Zugleich war Collor derjenige, der die Marktöffnung durchsetzte und damit die Rahmenbedingungen für die Unternehmen dramatisch änderte.
- Während es unter Collor noch umfangreiche mesopolitische Aktivitäten gab (Programm für Qualität und Produktivität, *câmaras setoriais* und allerlei andere industriepolitische Anstrengungen), setzte sich unter seinem Nachfolger Itamar Franco das Primat der Makroökonomie durch. Dies galt insbesondere seit dem Amtsantritt von Fernando Henrique Cardoso als Finanzminister (1993). Cardoso und seine wirtschaftspolitische Equipe verfolgten einen Ansatz, der sich durch ein dezidiertes Desinteresse gegenüber dem nationalen Privatsektor auszeichnete. Die Privatwirtschaft wurde als wenig dynamisch und als wichtiger Triebfaktor der Hyperinflation wahrgenommen – und damit als Gegner von makroökonomischer Stabilisierung und von wirtschaftlicher Modernisierung. Cardoso und seine Mannschaft setzten stattdessen große Hoffnungen auf die ausländischen Unternehmen. Wenn die (nicht selten traditionalistisch, Industriepolitik-freundlich ausgerichteten) Kritiker den Ausverkauf der nationalen Industrie an Multis geißelten, so wurde dies von der Cardoso-Mannschaft als Erfolgsmeldung wahrgenommen.

Die Ignoranz des Makroökonomien gegenüber mikroökonomischen Fragestellungen paart sich mit der Abneigung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger gegenüber der Personifizierung der Mikroökonomie, den Unternehmern. Es ist daher durchaus nicht so, dass die negativen Auswirkungen der Stabilisierungspolitik auf den Unternehmenssektor als unvermeidbare Kosten der Stabilisierung abgehakt werden. Tatsächlich ist die Haltung der Regierungsökonomien noch härter: Entweder interessiert sie diese Frage überhaupt nicht, oder die negativen Wirkungen werden als gerechte Strafe für unzureichende Wettbewerbsfähigkeit gesehen.

Vielleicht haben sie mit derlei Gerechtigkeitsüberlegungen sogar recht: Unternehmer werden zwar individuell nicht müde, über die Behinderung durch den Staat zu klagen, sind aber kollektiv nicht in der Lage, sich dage-

gen zu organisieren. Selbst dort, wo Unternehmer potentielle Bündnispartner der Makroökonomien abgeben, z.B. bei essentiellen Reformprojekten (Sozialversicherung, Steuern), tauchen sie als politischer Akteur nur am Rande auf (WEYLAND 1996). Was sich dahinter verbirgt, ist das Erbe des Korporatismus der 30er Jahre: Es gibt Unternehmensverbände – als Zwangsorganisation, organisiert auf der lokalen Ebene. Die Dachverbände auf der Ebene jedes Bundesstaates haben zwar mitunter beeindruckende Gebäude, sind jedoch wenig durchsetzungsfähig, weil unter ihrem Dach alle Typen von Unternehmen zusammengefasst sind – von wettbewerbsfähigen best-practice-Firmen bis hin zu kaum überlebensfähigen Kleinbetrieben. Konkurrernde Organisationen haben es schwer, weil viele Unternehmer nicht noch einem Verband beitreten und Mitgliedsbeitrag zahlen wollen. Zudem setzen sie eher darauf, auf individueller Basis von Patronage zu profitieren, als auf den beschwerlichen Weg kollektiven Handelns. Hinzu kommt das Trittbrettfahrerdilemma. Effektive Organisation klappt bislang nur dort, wo die Zahl der Firmen klein war, z.B. in der Autoindustrie.

Diese schwache politische Repräsentanz der Privatwirtschaft ist einer der Gründe dafür, dass wichtige Reformvorhaben – die die Situation der Unternehmen deutlich verbessern würden – kaum vorankommen und die makroökonomischen Rahmenbedingungen für privates Unternehmertum ungünstig bleiben – trotz der unbestreitbaren Stabilisierungserfolge der 90er Jahre (MEYER-STAMER 2000). Immerhin haben einige dieser Reformen wichtige Weichenstellungen in anderen Bereichen bewirkt, die für wissensbasierte Entwicklung relevant sind, insbesondere dem Bildungssystem. Dies betraf nicht nur die Hochschulausbildung, die schon in der Vergangenheit einen überproportionalen Anteil der staatlichen Bildungsausgaben ausmachte; hier war im Verlauf der 90er Jahre eine kräftige Ausweitung der Kapazität zu beobachten, die sich z.B. in einem Anstieg der Magister-Studenten von 36.500 (1991) auf 63.600 (2000) und einem Anstieg der Doktoranden von 10.900 (1991) auf 33.000 (2000) ausdrückt (CORBUCCI 2003). Auch in der Grundschulausbildung hat es Fortschritte gegeben (CASTRO & MENEZES 2003), auch wenn hier – insbesondere in den Bundesstaaten des Nordostens – nach wie vor gravierende Probleme existieren (WORLD BANK 2003).

Zugleich ist der Bildungssektor ein Sinnbild für den zentralen Trend in der brasilianischen Entwicklungspolitik: Die Dezentralisierung, d.h. die Verlagerung von Aufgaben von der Bundesebene auf die Bundesstaaten und Kommunen, geht in Brasilien – bedingt durch die Verfassung von 1988 und im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – auch mit der Dezentralisierung finanzieller Ressourcen einher. Diese Dezentralisierung war im Verlauf der 90er Jahre auch in anderen Feldern zu beobachten. Zentralstaatliche Industriepolitik wurde abgelöst durch lokale und bundesstaatliche Standortpolitik – nicht nur in ihrer Inkarnation als Subventionswettbewerb, um ausländische Investoren anzuziehen (“guerra fiscal”), sondern zunehmend auch auf der Grundlage einer breiten Diskussion um lokale Entwicklung (DLIS – desenvolvimento local integrado

e sustentável). In den letzten Jahren kam damit ein Thema ins Rampenlicht, das weltweit die große Mode bei der Mobilisierung "endogener Potenziale" war: Die Unterstützung und Dynamisierung von industriellen Clustern. Konzeptionell war dies eingebettet in die Diskussion um regionale Innovationssysteme (COOKE 1996) und lokales Lernen (MASKELL 1996, MALMBERG & MASKELL 2002), also die territorial fokussierte Linie der Diskussion um wissensbasierte Entwicklung.

3. Clusterförderung: Die neue Zauberformel für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum?

A evolução sustentável dos pequenos negócios possibilitará uma significativa diminuição das desigualdades promovendo uma evolução mais equilibrada no País.

O Sebrae atento à necessidade de minimizar estas desigualdades sociais e regionais atuará identificando novas oportunidades de negócios, fortalecendo e estimulando a criação de cadeias produtivas e "clusters" - concentrações geográficas, altamente eficientes, de empresas que visam objetivos semelhantes. (www.sebrae.org.br, Juli 2003

1996 führten wir ein Forschungsprojekt zur Wettbewerbsfähigkeit von Industrieclustern in Santa Catarina durch (MEYER-STAMER ET AL. 1996) und fanden damals keine einzige Kommunalverwaltung, die systematische Anstrengungen zur Stärkung der lokalen Industrie unternahm. Einige verfügten über wirtschaftliche Entwicklungsstrategien, die aber vorrangig darauf ausgerichtet waren, neue Unternehmen anzuwerben, vor allem Automontagewerke. Auf bundesstaatlicher Ebene war die Lage nicht besser. Als wir nach den Ursachen forschten, war die typische Antwort: Das ist nicht unsere Sache. Industriepolitik ist eine Aufgabe der Zentralregierung, wir müssen uns um dringendere Dinge kümmern. Das war eine weitere Variante von *Outsourcing* von Verantwortung.

Dahinter steckte ein traditionelles brasilianisches Politikmuster, nämlich die Erwartung, dass im Zweifelsfall die Zentralregierung sich um alle Probleme kümmert. Und wenn die Zentralregierung das nicht von sich aus tut, organisieren lokale Akteure eine Reise nach Brasília, um die Regierung zum Handeln zu veranlassen. Tatsächlich ist insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaftsentwicklung die Zentralregierung bisher der wichtigste Akteur gewesen, und so ist es nur natürlich, wenn die lokalen Akteure der Meinung sind, dass dies nicht ihr Aufgabengebiet sei. Davon abgesehen haben sie ohnehin häufig keine Idee, was getan werden könnte.

Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre hat sich diese Einstellung geändert. Als die Produktion weiterhin schneller stieg als das BIP, stieg auch die Zahl der Entlassungen. Arbeitslosigkeit wird in Brasilien zu einem ernsthaften

Problem und ist am stärksten auf lokaler Ebene spürbar. Aus diesem Grund beschäftigen sich die Kommunen zunehmend mit Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigungsfragen. Als wir unsere Studie durchführten, war der Begriff "Cluster" praktisch unbekannt. Eine erste größere Tagung zum Thema fand 1999 an der Universität Campinas statt, und in den Folgejahren sind in vielen Bundesstaaten Clusterinitiativen wie Pilze aus dem Boden geschossen. Auch die KMU-Förderorganisation SEBRAE hat sich des Themas (unter dem Begriff "arranjos produtivos") angenommen.

Brasilien fügt sich damit in die große Gruppe von Ländern ein, in denen seit den 90er Jahren – seit der Popularisierung des Cluster-Konzepts durch Porter (1990) – die Clusterförderung als neues Instrument von Regionalpolitik und Wirtschafts-, Innovations- und KMU-Förderung eingeführt wurde. Das Grundkonzept ist vielfältig dargestellt worden und muss an dieser Stelle nicht präsentiert werden.⁴ Viel interessanter als das Konzept ist die Frage: Wie sieht die Praxis aus? Gibt es Indizien dafür, dass Clusterförderung ein vielversprechender Ansatz für die Dynamisierung der Wirtschaft und die Schaffung von Wettbewerbsvorteilen ist? Betrachten wir drei Fallbeispiele aus dem Bundesstaat Santa Catarina, dessen Industriestruktur geprägt ist durch Cluster – und der im übrigen Brasilien im Ruf steht, besonders effektiv kollektives Handeln zu organisieren.

3.1 Fallbeispiel 1: Wie man auf lokaler Ebene Wettbewerbsvorteile schafft oder auch nicht – Die Fliesenindustrie in Criciúma

Das Fliesencluster in Criciúma, Santa Catarina, erschien für eine Weile als positives Beispiel dafür, wie durch kollektives Handeln in einem Cluster Wettbewerbsvorteile geschaffen werden können. Von jenen Clustern in Santa Catarina, die wir in der genannten Studie untersucht hatten, gerieten die Fliesenhersteller als erste unter heftigen Druck. Ursprünglich hängt das nicht mit der Marktöffnung zusammen, sondern damit, dass sich das Land 1989/1990 am Rande der Hyperinflation bewegte und die Wirtschaft aufgrund der makroökonomischen Stabilisierungsbemühungen stagnierte. Das führte zum Zusammenbruch des Baumarktes, entsprechend gingen die Verkaufszahlen der Unternehmen zurück. Gleichzeitig stiegen die Realzinsen, wodurch die Unternehmen, die zuvor durch Schulden finanzierte Expansions- und Modernisierungsstrategien betrieben hatten, in Schwierigkeiten gerieten. Das größte Unternehmen musste 1991 einen Vergleich anmelden, einige andere standen am Rande des finanziellen Zusammenbruchs. Letztendlich überlebten alle aufgrund entschlossener Anpassungsbemühungen.

Wenige Jahre später stellten die Unternehmen 30 % der Fliesenproduktion Brasiliens her und bestritten 70 % der Exporte. In bezug auf Produktionstechnologie können sie den Anschluss an die führenden italienischen

⁴ Meine eigenen Arbeiten zum Thema sind verfügbar unter www.meyer-stamer.de/cluster.html.

und spanischen Wettbewerber halten; neue Managementtechniken wurden umfassender als in Unternehmen anderer Branchen eingeführt. Es gab informelle Kooperation zwischen den Unternehmen, die Unternehmerverbände spielten eine sehr aktive Rolle, und der Mesoraum wurde aktiv von der Industrie gestaltet.

Die Unternehmen sind insbesondere auf dem Gebiet der Aus- und Weiterbildung aktiv geworden, u.a. deshalb, um eine Grundlage für die breite Anwendung von Qualitätsmanagement-Techniken wie statistische Prozesskontrolle zu schaffen. In einem großen Unternehmen absolvierten 1997 alle Mitarbeiter ein Primarschulprogramm, was eher untypisch für brasilianische Industrieunternehmen ist, in einem mittleren Unternehmen haben 98 % der Mitarbeiter die Sekundarbildung durchlaufen, und 39 % besuchen Hochschulkurse bzw. haben sie bereits abgeschlossen. Üblicherweise werden innerbetrieblich Grundschulkurse angeboten (zum Abschluss des *primero grau*, d.h. der normalerweise acht Jahre dauernden Primarbildung) und Bildungsmaßnahmen (häufig nach der Arbeit und an Wochenenden) in der Sekundar- bzw. Tertiärstufe für Mitarbeiter in externen Einrichtungen gefördert, z.B. durch Bereitstellung von Transportmöglichkeiten und die Reduzierung der Wochenarbeitszeit.

Im Fliesencluster war zeitweise zumindest etwas *"information in the air"*. Zwischen den Fliesenherstellern gab es einen beträchtlichen informellen Informationsaustausch – im Gegensatz zu anderen Branchen war es für sie völlig normal, die Fabrik des Konkurrenten zu besuchen. Zwischen einigen Unternehmen fand regelmäßig ein Leistungsvergleich statt. Dies wurde von drei Faktoren begünstigt. Erstens stimulierten die Input-Zulieferer und Ausrüstungslieferanten den Austausch zwischen den Unternehmen. Wenn z.B. ein Lieferant (meist eine italienische Firma) eine bestimmte Ausrüstung in einem der Unternehmen installiert hat, dient dies gleichzeitig als Anschauungsobjekt für die anderen lokalen Unternehmen.

Zweitens waren sich die lokalen Akteure nach der Krisenerfahrung einig, dass die Unternehmen zusammenhalten sollten, um ihre Position gegenüber den einheimischen Wettbewerbern zu behaupten. Abgesehen von einem Großunternehmen in einer anderen Region Santa Catarinas, befinden sich die Hauptkonkurrenten in einem Cluster im Staat São Paulo (Santa Gertrudes). Dies sind meist Klein- und mittlere Unternehmen, die schlank und flexibel sind und einen ständigen Leistungsdruck auf die Unternehmen im Cluster in Criciúma ausüben.

Drittens waren die Techniker der Unternehmen der Meinung, dass die Produktionstechnologie ohnehin überwiegend standardisiert ist, so dass kaum ein Risiko besteht, wichtige Geheimnisse durch den Informationsaustausch zwischen den Unternehmen preiszugeben. Hier spielt also das Wettbewerbsmuster eine wichtige Rolle bei der Erklärung der Kooperation. Wettbewerbsvorteile lassen sich eher mit originellem Design und in der Logistik realisieren.

In der Fliesenindustrie spielen die Unternehmerverbände eine aktive Rolle, und die Unternehmen in Santa Catarina unterhalten auch enge Kontakte mit ihren Verbänden.⁵ An erster Stelle muss hier das lokale *sindicato* der Fliesenindustrie genannt werden, das eine zentrale Rolle bei der Stimulierung des Erfahrungsaustausches zwischen den Unternehmen gespielt hat. Es beteiligte sich außerdem am Lobbying für den Bau eines Anschlusses an die Erdgaspipeline zwischen Brasilien und Bolivien. Durch die Nutzung von Erdgas können die Energiekosten der Fliesenhersteller erheblich gesenkt werden.

An zweiter Stelle ist ANFACER zu nennen, der nationale Verband der Fliesenhersteller. ANFACER spielt eine wichtige Rolle bei der Stimulierung des technologischen Austauschs zwischen den Unternehmen, u.a. durch die Ausrichtung eines jährlichen Kongresses der Fliesenindustrie. Außerdem unterhält er ein 1993 gegründetes unabhängiges Institut, das brasilianische Keramikzentrum, das sich mit Ausbildung, Forschung und Verbraucherinformation befasst. Im Gegensatz zu anderen Branchen spielen die catariensischen Fliesenunternehmen eine aktive Rolle in ANFACER. Darüber hinaus hat der Verband eine wichtige Rolle zur Organisierung eines Unternehmerbündnisses geleistet, das bei der Zentralregierung Lobbyarbeit leistet, damit mehr Mittel für den Hausbau bereitgestellt werden. Immerhin könnte dadurch die Nachfrage für mehrere Zweige der Baumaterialindustrie stimuliert werden.

Die lokalen Unternehmen und das *sindicato* spielen gleichfalls eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Mesoinstitutionen. Sie formulieren und realisieren Maßnahmen zur Schaffung von Standortvorteilen. In diesem Bereich schnitt Criciúma für brasilianische Verhältnisse hervorragend ab:

- Schon vor längerer Zeit hatte eines der beiden großen Unternehmen selbst eine Fachschule eingerichtet und sie 1991 auch für Schüler aus anderen Unternehmen zugänglich gemacht.
- Die Unternehmen haben Druck auf die örtliche Universität ausgeübt, einen speziellen Kurs für Techniker in der Keramiktechnologie anzubieten, und gegenüber dem Staat durchgesetzt, dass dieser Kurs innerhalb eines Jahres zugelassen wurde (also innerhalb eines wesentlich kürzeren Zeitraums als unter der üblichen Bürokratie).
- Zusammen mit FIESC (dem Industrieverband in Santa Catarina), in Kooperation mit der Universität von Santa Catarina (UFSC) und mit finanzieller Unterstützung des Staates gründeten die Unternehmen in Anlehnung an eine ähnliche spanische Institution das Zentrum für Keramiktechnologie (CTC). Um dieses Vorhaben umsetzen zu können, mussten die Unternehmen langwierige Verhandlungen führen und im wahrsten

⁵ Das ist nicht selbstverständlich, so hatten in der metallverarbeitenden und der elektromechanischen Industrie Unternehmen aus SC kaum Kontakte zu jeweiligen Verbänden, obwohl diese in anderen Teilen des Landes eine ziemlich wichtige Rolle spielen, besonders im Staat São Paulo.

Sinne des Wortes kollektiv handeln: Die Direktoren der führenden Unternehmen flogen gemeinsam in die Hauptstadt, Florianópolis, und belagerten dort zuerst das Büro des Präsidenten von FIESC und anschließend das des Gouverneurs, um ihnen Zugeständnisse für Unterstützung und Finanzierung zu entreißen. Ein wichtiger Aspekt ist der Umzug des Speziallabors der Universität von Santa Catarina in Florianópolis zur CTC.

Um diese Vorgänge zu erklären, scheinen zwei Faktoren am wichtigsten zu sein. Erstens gerieten einige Firmen durch heftige Rivalität und Nicht-Kooperation an den Rand des Bankrotts. Die zwei größten Unternehmen lieferten sich in den 80er Jahren ein Wettrennen um die Führungsposition, wobei sie zum größten Teil mit Hilfe von Entwicklungsbankkrediten in neue Fabriken investierten und kleinere Firmen übernahmen. Als ab 1989/90 die Verkaufszahlen dramatisch zurückgingen, erwiesen sich beide als sehr verletzlich. Mittelunternehmen berichten, dass die beiden Großunternehmen früher gegenüber Kooperation nicht aufgeschlossen waren. Außerdem bevorzugten es die Mittelunternehmen, Abstand zu wahren, um nicht auch aufgekauft zu werden. Seit der Krise Ende der 80er / Anfang der 90er Jahre hat sich das alles geändert – aus der Notwendigkeit heraus (d.h. der Notwendigkeit zur Konsolidierung), aufgrund der Interventionen von Gläubigern (die z.B. die Familie aus der Leitung eines der großen Unternehmen drängten) und mit Hilfe zweier Personen, dem Präsidenten des *sindicato* und dem Präsidenten der lokalen Industrie- und Handelskammer,⁶ die im Streit zwischen den Großunternehmen vermittelten.

Zweitens konnte sich die Fliesenindustrie an den italienischen *industrial districts*⁷ in derselben Branche orientieren. Lokale Unternehmen begannen mit der Kontaktaufnahme zu Unternehmen in Italien, besonders zu Ausrüstungslieferanten und Input-Produzenten, aber auch zu ihren italienischen Wettbewerbern. Vertreter und Techniker der italienischen Ausrüstungshersteller und Lieferanten besuchen häufig die Region und verhalten sich dabei so, wie sie es gewöhnt sind, d.h., sie gehen davon aus, dass Unternehmen, selbst konkurrierende, kooperieren. Darüber hinaus besuchen auch Manager und Angestellte der lokalen Unternehmen häufig Italien und konnten sich einen Eindruck vom Wesen eines *industrial district* in Italien verschaffen.

Dies waren die Ergebnisse der Feldforschung im Jahr 1996. Vor dem Hintergrund der Clusterdiskussion hätte man erwartet, dass einmal eingeübte Verhaltensweisen – informelle und formelle Kooperation zur Schaffung von Wettbewerbsvorteilen – nicht so schnell wieder aufgegeben werden. Genau dies passierte jedoch: Vier Jahre später hatte sich die Situation grundlegend

⁶ Der Präsident des *sindicato* ist der Besitzer eines mittleren Unternehmens. Der Präsident der Industriekammer kommt aus der metallverarbeitenden Industrie.

⁷ Zur Diskussion um *industrial districts* vgl. z.B. SCHMITZ (1995a) und die dort genannte Literatur.

gewandelt und glich wieder mehr dem üblichen brasilianischen Muster (nach dem Kaspar-Hauser-Prinzip: Jeder für sich und Gott gegen alle) als dem italienischen Modell (oder zumindest dem, was dafür gehalten wird: unsere Feldforschung in Italien bestätigte die Wenigsten der üblichen Annahmen über wirksames kollektives Handeln in industrial districts) (MEYER-STAMER, MAGGI & SEIBEL 2001).

Es gab im wesentlichen drei Gründe für den Verfall des kollektiven Handelns:

1. Aus der Sicht der Unternehmen hatte das kollektive Handeln der ersten Hälfte der 90er Jahre seine Ziele erreicht: Es gab ein Technologiezentrum, einen Studiengang, die Technikerschule war allgemein zugänglich, und das Cluster war an das Erdgasnetz angeschlossen worden. Es gab, so die Wahrnehmung, keine weiteren drängenden Probleme, die sinnvoller Weise durch kollektives Handeln hätten gelöst werden müssen.
2. Der Fokus in den Unternehmen hat sich im Verlauf der 90er Jahre verschoben. Erschien zunächst die Modernisierung der Produktionsprozesse als wichtigster Ansatzpunkt für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, so liegt die Aufmerksamkeit seit Ende der 90er Jahre bei Vertrieb und Vermarktung. Die Unternehmen reorganisieren die Wertschöpfungskette und bewegen sich in die Handelsstufe hinein – bis hin zum Aufbau eigener Franchisenetze. Im Rahmen dieser Strategie gibt es nach Auffassung der Unternehmen keinen Raum für Kooperation.
3. Entwicklung hängt immer an Personen. Bei der kollektiven Aktion der frühen 90er Jahre spielten der Präsident des sindicatos und der Präsident der lokalen Industrie- und Handelskammer die zentrale Rolle. Beide manövrierten sich durch parteipolitisches Engagement in das Abseits, und ihre Nachfolger entbehrten des Charismas, um ihre skeptischen Branchenkollegen zu gemeinsamen Aktionen zu motivieren.

3.2 Fallbeispiel 2: Warum soll man auf lokaler Ebene handeln – Der Möbelcluster in São Bento do Sul

Auf den ersten Blick scheint der Möbelcluster in São Bento do Sul ein spektakulärer Erfolg zu sein, vielleicht sogar ein neues Supercluster.⁸ In den 90er Jahren wuchsen die Exporte aus São Bento aufsehenerregend. 1992 und 1993 verdoppelten sie sich und stiegen bis 1997 weiterhin stark an. Die Exporte aus São Bento verzehnfachten sich von etwa 20 Mio. US-\$ 1991 auf etwa 200 Mio. US-\$ 1997 und beliefen sich damit auf etwa 50 % der gesamten Möbelexporte Brasiliens.

Die Leistungsentwicklung von São Bento lässt sich jedoch eher auf einen positiven externen Schock als auf die Schaffung von lokalen Wettbewerbs-

⁸ SCHMITZ (1995b) bezeichnete das Schuhcluster in Vale dos Sinos / RS als "supercluster".

vorteilen zurückführen. Natürlich verfügen viele der ca. 200 Möbelhersteller über moderne Produktionsmaschinen und sind mittlerweile in der Lage, die Ansprüche europäischer und US-amerikanischer Kunden in Bezug auf Pünktlichkeit, hohe Qualität und niedrige Preise zu erfüllen. Trotzdem ergab sich der Exportboom aus dem Zusammentreffen äußerer Umstände, nämlich den turbulenten Umbrüchen in Osteuropa, dem traditionellen Lieferanten von Kiefernholzmöbeln nach Westeuropa, insbesondere Deutschland. Als osteuropäische Unternehmen nicht mehr liefern konnten, oder zumindest nicht zu vernünftigen Preisen, sahen sich die Händler nach anderen Lieferanten um und fanden sie u.a. in São Bento.

Im Jahr 1998 – vor der Abwertung des Real – deutete vieles darauf hin, dass der Boom nur kurzlebig sein könnte. Unternehmen aus São Bento hatten zunehmend Probleme, in Europa wettbewerbsfähig zu bleiben, da osteuropäische Hersteller wieder in den Markt eintreten – sie sind näher am Markt und profitieren von den günstigen Wechselkursen. Das ist um so wichtiger, da in dieser Branche ein erbarmungsloser Preiskampf die Regel ist. Die Exporte nach Deutschland waren bereits dramatisch zurückgegangen, und auf den anderen Märkten war die Lage auch nicht günstiger. Eine Zeit lang schien der nordamerikanische Markt eine Alternative zu sein, aber dort konkurrieren die Unternehmen aus São Bento mit Produzenten aus Südostasien, und nach den dramatischen Währungsabwertungen dort ist es aussichtslos, sie auf dem Gebiet der Preise zu schlagen. 1998 begannen die Exporte zurückzugehen, aber die Abwertung im Januar 1999 rettete zunächst die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller. Dennoch gilt: Längerfristig haben die Unternehmen nur eine Chance, auf dem Markt zu bleiben, wenn sie Produkte anbieten, die kein anderer herstellen kann oder zumindest nicht in dieser Qualität und zu einem relativ niedrigen Preis. Die Strategie muss heißen: besser als Malaysia, billiger als Dänemark.

Leider ist es für die Hersteller in São Bento nicht einfach, diese Strategie zu verfolgen. Es gibt mehrere ernstzunehmende Hindernisse. Das wichtigste ist, dass die Hersteller überhaupt nicht wissen, wer ihr eigentlicher Kunde ist und was er will. Der Export der kleineren Unternehmen wird über drei lokale Exportfirmen abgewickelt, und die größeren arbeiten sowohl mit Exportagenten als auch mit ausländischen Handelshäusern zusammen. Weder die kleinen noch die mittleren Hersteller verfügen über solide Marktkenntnisse, und die meisten besuchen noch nicht einmal regelmäßig Messen für die wichtigsten Märkte.

Das zweitwichtigste Problem besteht im Mangel an qualifizierten Mitarbeitern auf allen Ebenen. Viele Arbeiter haben noch nicht einmal die achtjährige Grundschule beendet, und es gibt nur sehr wenige gut ausgebildete Facharbeiter, Techniker und Ingenieure und überhaupt keine professionellen Designer. Diese Beobachtung überrascht um so mehr, als lokale Unternehmen Mitte der 70er Jahre eine Fachschule für die Möbelindustrie ins Leben riefen, die in den 80er Jahren als *center of excellence* recht bekannt wurde. Ende der 80er Jahre und Anfang der 90er Jahre begann allerdings ihr Nie-

dergang. Erst vor kurzer Zeit setzen Bemühungen zu ihrer Rehabilitierung ein.

Was ergibt sich hieraus für eine Politik, mit der Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden soll? Ganz sicherlich sind die makroökonomischen Bedingungen ungünstig, und lokale Unternehmen verweisen auf den überhöhten Wechselkurs und hohe Zinsen. Mitte der 90er Jahre allerdings, als es noch ein starkes Wachstum gab, war der Wechselkurs noch ungünstiger. Selbst bei einem realistischen Wechselkurs und international vergleichbaren Zinsen wäre es für die Unternehmen in São Bento schwierig, sich auf dem Markt in Europa und den USA zu behaupten. Ihr Hauptproblem ist das unzureichende Wissen, und dieses hat weder etwas mit dem Wechselkurs noch mit den Zinsen zu tun.

Wer kann nun was tun, um dieses Problem zu lösen? Unbedingt notwendig ist ein Wechsel in der lokalen Unternehmenskultur. Bislang ist sie durch scharfe Rivalität einschließlich verschiedentlich Fälle von opportunistischem Verhalten und Mangel an Kooperation, Zusammenarbeit sowie kollektivem Handeln gekennzeichnet. São Bento ist also ein Musterbeispiel für ein unkooperatives *cluster*, das von passiven Vorteilen profitiert (z.B. erfahrene Arbeiter, Zulieferer und Subunternehmer sowie Exporteure), jedoch über kaum einen aktiven geschaffenen Vorteil verfügt. Ein möglicher Ausweg für den *cluster* besteht darin, die Situation umzukehren, indem eine kooperative Unternehmenskultur zum Aufbau kollektiver Effizienz geschaffen wird. In der Praxis hieße das, unternehmensübergreifende (also nicht innerbetriebliche) Bildungskurse für Mitarbeiter aller Ebenen anzubieten, Studien- und Informationsreisen zu ausgesprochen wettbewerbsfähigen ausländischen *clustern* und zu Messen zu organisieren und Informationen über Nachfragetrends bekanntzumachen. All diese Maßnahmen könnten zu Veränderungen im Denkmuster beitragen und damit die Voraussetzungen für anspruchsvollere Gemeinschaftsunternehmen schaffen, wie z.B. Einkaufs- und Exportkonsortien oder gemeinsame Designanstrengungen. Externe Akteure können die erste Schritte in diese Richtung fördern. Im großen und ganzen muss diese Aufgabe aber von den lokalen Akteuren bewältigt werden, da es für diese Projekte wichtig ist, dass sie auf Vertrauen basieren und sich die Beteiligten das Anliegen des Projektes zu eigen machen.

3.3 Sozialkapital und Upgrading im Cluster: Beobachtungen im Textilcluster im Vale do Itajai

Die Beobachtung der ökonomischen Bedeutung enger Kooperation war ein Hauptgrund dafür, dass in den letzten Jahren die ökonomische Bedeutung von Vertrauen und, im engen Zusammenhang damit, von Sozialkapital mit zunehmender Intensität erforscht wurde. Der Begriff Sozialkapital tauchte in den 70er Jahren in den Arbeiten des französischen Soziologen Pierre Bourdieu auf. Die gängige Referenz ist indes der US-Theoretiker JAMES COLEMAN (1990). Die eigentliche Initialzündung für die Popularisierung dieser Katego-

rie gab 1993 der US-Sozialwissenschaftler ROBERT PUTNAM (1993) – wiederum im Zusammenhang mit der Analyse Italiens. Putnam stellte die These auf, dass der dramatische Entwicklungsunterschied zwischen dem Norden und dem Süden Italiens insbesondere mit der unterschiedlichen Verfügbarkeit von Sozialkapital zu erklären sein. In Süditalien sei die wichtigste soziale Bezugsgröße die Familie, ansonsten misstraue jeder jedem, so dass sowohl kollektives Handeln als auch die Mobilisierung von ökonomischen Ressourcen sehr schwierig seien. Anders in Norditalien: Dort werde durch vielfältige Bürgerorganisationen – Verbände in allen möglichen Bereichen, nicht nur der Wirtschaft – ein Milieu geschaffen, in dem traditionelle Sozialzusammenhänge wie die Familie weniger bedeutsam würden und durch ständige Interaktion zwischen vielen Personen ein Bestand an goodwill, Vertrauen und Vertrautheit mit konstruktivem Umgang (gerade auch in Konfliktsituationen) entstünde – eben Sozialkapital, das auch aus einem nichtökonomischen in einen ökonomischen Sozialkontext transferierbar sei.

Seither wird dem Thema Sozialkapital in der Entwicklungspolitik eine zunehmende Aufmerksamkeit zuteil, die sich z.B. an der Einrichtung einer besonderen “Social Capital for Development Home Page” bei der Weltbank manifestiert. Die Ausgangsvermutung ist, dass nicht nur im Mezzogiorno, sondern auch in Entwicklungsländern geringes Sozialkapital und Misstrauen Eigeninitiativen und kollektives Handeln zur Lösung von Problemen verhindern. Daran schließt sich die Hoffnung an, mit der Stärkung von Sozialkapital die Selbsthilfefähigkeit verbessern zu können – insbesondere dort, wo staatliche Strukturen schwach sind. Zielgruppen sind arme Bevölkerungsgruppen, aber auch wenig wettbewerbsfähige Unternehmen.

Sozialkapital ist indes (zumal, wenn es für Entwicklungsanstrengungen gezielt genutzt werden soll) eine riskante Größe – riskant nicht nur im Hinblick darauf, dass es leicht zerstört werden kann, sondern auch insofern, als der Prozess der Identifikation von Sozialkapital schon Fallstricke in sich birgt. Dies gilt insbesondere dann, wenn man – auf den Spuren von Putnam wandelnd – nach einem möglichen Nexus sucht zwischen Sozialkapital, das durch freiwilligen Zusammenschluss von Bürgern entsteht, und Ansatzpunkten zur Dynamisierung wirtschaftlicher Entwicklung. Das folgende Beispiel ist in dieser Hinsicht instruktiv.⁹

Die Analyse des Textilindustrie-Clusters im Vale do Itajaí – ebenfalls im Bundesstaat Santa Catarina, mit den ökonomischen Zentren Blumenau und Brusque – ergibt auf den ersten Blick ein Paradox. Es existieren vielfältige Organisationen sowie historische Faktoren, die auf die Existenz ausgeprägten Sozialkapitals schließen lassen. Die Kooperationsbeziehungen zwischen

⁹ Die Informationen fußen überwiegend auf Gesprächen des Autors mit lokalen Akteuren, die im Zuge einer Reihe von Arbeitsaufenthalten seit 1995 stattfanden, sowie mit Sabine Kiefer, die 1996/97 in Blumenau Recherchen für ihre Dissertation, die aus ethnologischer Perspektive die Entwicklung des Volkstanzes in Blumenau untersucht, durchführte.

Unternehmen sind jedoch schwach, und das vorherrschende Beziehungsmuster ist Misstrauen.

Die "Kolonisierung" des Vale do Itajai (in dem zuvor nur vereinzelt indigene Bevölkerung siedelte) begann in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Wichtige Elemente der Entwicklungsgeschichte deuten auf soziales Kapital hin: enger Zusammenhalt in einer Gemeinde, die in einem feindlichen Umfeld zurecht kommen musste und darunter litt, dass die wenigsten der den Immigranten gemachten Versprechungen gehalten wurden; Landwirtschaft als anfänglich einzige Reproduktionsbasis; Mobilisierung lokaler Ersparnis zur Finanzierung erster Gewerbebetriebe. Der Industrialisierungsprozess begann früh (die ersten Textilunternehmen wurden ab 1880 gegründet), und er gewann auch weit früh an Dynamik; die größten Unternehmen in Brusque und Blumenau hatten 1945 bereits 1.500 bzw. 800 Beschäftigte. Damit begann eine scharfe soziale Stratifizierung im Vale do Itajaí. Es ist daher zu vermuten, dass die traditionellen Quellen von Sozialkapital im Vale do Itajai früh erodiert sind und längst keine Rolle mehr spielen.

Es sind aber nicht nur Stratifizierung und zunehmende soziale Distanz, die für die Erosion von Sozialkapital – insgesamt und speziell zwischen Unternehmen – verantwortlich sind. Mindestens zwei weitere Faktoren kommen hinzu. Erstens entstanden in den 30er Jahren klare Risse in den Gemeinden – zwischen Nazis (von denen viele erst im 20. Jahrhundert eingewanderte Personen waren, sogenannte "Neudeutsche", z.T. mit technischen Spezialkenntnissen – der technische Fortschritt verlief im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert in Deutschland dramatisch schneller als in Brasilien – und daher hohem Einkommen und Status) und nicht-Nazis; dies eskalierte in den 40er Jahren, als die Nutzung der deutschen Sprache mit Gefängnis oder Internierung geahndet werden konnte und es zu Fällen von Denunziation kam. Zweitens gab es früh einzelne Unternehmerpersönlichkeiten, die ihre Firma völlig abschotteten – am ausgeprägtesten die Firma Garcia, ein großer Hersteller von Stoffen und Heimtextilien, in deren Betrieb für Jahrzehnte buchstäblich kein Fremder hineinkam.

Weitere Faktoren kamen hinzu, um über Jahrzehnte ein unkooperatives wirtschaftliches Milieu entstehen zu lassen. Ein Faktor waren gescheiterte Versuche der Kooperation. In den 60er Jahren beispielsweise wollte eine Gruppe von Firmen aus Blumenau gemeinsam eine Spinnerei im Nordosten Brasiliens bauen. Die Genehmigung der versprochenen Fördermittel zog sich jedoch hin, und als sie schließlich vorlag, hatten einige der beteiligten Firmen daheim investiert, keine Finanzmittel für weitere Investitionen mehr verfügbar und wurden daher von der finanzkräftigsten Firma aus dem Vorhaben herausgedrängt. Diese Erfahrung prägte noch 30 Jahre später das Denken einiger Entscheidungsträger. Ferner gab es auch dezidiert anti-kooperatives Verhalten; eine große Firma beispielsweise kaufte nur unter der Bedingung bei einem Schweizer Maschinenproduzenten, dass dieser keine andere Firma am Ort belieferte. Ein weiterer Faktor war die Tatsache, dass die größeren Firmen durchweg komplett vertikal integriert waren – auf

der einen Seite kam die rohe Baumwolle an, auf der anderen Seite kamen fertig verpackte Handtücher oder T-Shirts heraus; dadurch gab es für die größeren Firmen kaum eine Notwendigkeit der vertikalen Kooperation. Eine Notwendigkeit zur horizontalen Kooperation gab es genau so wenig, denn die Geschäfte liefen bis zu Beginn der 90er Jahren im abgeschlossenen brasilianischen Markt ausgezeichnet, und einige der Firmen waren – nicht zuletzt aufgrund großzügiger Subventionen – erfolgreich im Export aktiv. Wenn es Krisen gab, betrafen diese immer nur einzelne Firmen,¹⁰ nie eine signifikante Gruppe oder gar das Cluster insgesamt.

Die ökonomische Situation des gesamten Clusters änderte sich ab 1994 radikal. Nach der Öffnung des Marktes (ab 1990) setzten ein überhöhter Wechselkurs und enorm hohe Zinsen die Unternehmen unter starken Druck. Auf der einzelbetrieblichen Ebene kam es zu – zum Teil drastischen – Anpassungsmaßnahmen. Die Kooperationsversuche hatten jedoch nur bescheidene Erfolge; es gelang kaum, horizontal wieder Sozialkapital zu schaffen. Dies erscheint auf den ersten Blick als überraschend – warum gelang es nicht, das Sozialkapital aus anderen Lebensbereichen für den ökonomischen Bereich nutzbar zu machen? In Blumenau beispielsweise existieren 34 Schützenvereine, 9 Volkstanzgruppen und vielfältige andere Zusammenschlüsse – ganz abgesehen von einer kollektiven Identität als „europäisches Tal“ mit Oktoberfest, Fachwerkhäusern und anderem mehr.

Der zweite, genauere Blick liefert die Antwort: Das, was zunächst als unerschöpfliche Quelle von Sozialkapital erscheint, ist in Wahrheit ein fragiler Versuch der Rekonstruktion von Sozialkapital. Nehmen wir das Beispiel Blumenau: Die Schützenvereine haben zum Teil eine lange Tradition, aber in Wahrheit waren sie in den 60er Jahren am absterben, und es war einem Lokalpolitiker – der hier eine potenzielle Klientel witterte und staatliche Finanzmittel mobilisierte – zu verdanken, dass sie wieder auflebten. Volkstanzgruppen gab es zu dem Zeitpunkt keine; die erste der heute existierenden wurde 1984 gegründet, und Noten und Anleitungen für Tanzschritte wurden aus Gramado beschafft, einem Hort deutscher Immigrantenkultur in Rio Grande do Sul. Darüber hinaus sind beides Veranstaltungen der (unteren) Mittelklasse. Die lokale Oberschicht trifft sich teils in Clubs, teils gar nicht. Andere Elemente sind ebenfalls „erfundene Traditionen“ – Oktoberfest und Steueranreize für den Bau von Fachwerkhäusern gehörten zu den Maßnahmen, mit denen die Stadtverwaltung nach zwei verheerenden Überschwemmungen in den Jahren 1984 und 1985 die Stadt wieder in Schwung zu bringen suchte.

¹⁰ Ein Beispiel: Ein typischer Anlaß für Unternehmenskrisen waren makroökonomische Stabilisierungsprogramme. Davon waren jedoch z.B. nur jene Unternehmen betroffen, die zum Zeitpunkt des Programms gerade auf die bestimmte Art verschuldet waren (kurzfristig oder langfristig, mit festen oder variablen Zinsen – je nach Art der Wirtschaftskrise und des Stabilisierungsprogramms). Die Unternehmen, die nicht betroffen waren, hielten sich für schlauer als die Konkurrenz und sahen deren Krise als gerechte Strafe für finanzielles Hasardeurtum.

In diesem Kontext ist Sozialkapital für die Unterstützung der Anpassung an neue ökonomische Realitäten nicht einfach zu mobilisieren. Interessant ist hierbei die Beobachtung, dass Sozialkapital eher in vertikalen als in horizontalen Kooperationsmustern zum Tragen kommt. Die größte Firma in Blumenau, ein Hersteller von Baumwoll-Freizeitkleidung, hat seit Beginn der 90er Jahre die Zahl der Beschäftigten von rd. 13.000 auf rd. 3.500 reduziert und zugleich den Umsatz gesteigert. Vorbild der Reorganisation war das Benetton-Modell: Nur bestimmte technologisch anspruchsvolle, kapitalintensive oder strategisch bedeutsame Aktivitäten werden intern ausgeführt (insbesondere textile Veredelung und Zuschnitt sowie ein Teil der Färberei und Druckerei), alles andere an Lohnproduzenten in der Region vergeben. Mit den Lohnproduzenten existieren keine Rahmenverträge oder andere langfristig wirksamen formalisierten Bindungen. Stattdessen gibt es ein informelles beiderseitiges Abkommen, auf Dauer zusammenzuarbeiten – von Seiten des Großunternehmens gekoppelt an die Bedingung, dass der Lohnproduzent die Qualitätsanforderungen erfüllt, nicht aber verknüpft mit Exklusivität. Bei der Bewältigung von Qualitätsproblemen wird der Lohnproduzent von den Technikern des Großunternehmens unterstützt. Ausgangspunkt dieses Systems war existierendes Sozialkapital – in Form großer Glaubwürdigkeit, Seriösität und seit langem demonstrierten kommunitären Engagements des großen Unternehmens. Bisher hat es den Anschein, dass in diesem Arrangement vorhandenes Sozialkapital weiter gestärkt wird – trotz der auf den ersten Blick dramatischen Asymmetrie. Diese erscheint bei genauerem Hinsehen in einem etwas anderen Bild: Das große Unternehmen ist zwar in der eindeutig stärkeren Position, ist aber darauf angewiesen, Lohnproduzenten zu halten, die die hohen Qualitätsanforderungen erfüllen – und davon gibt es nicht beliebig viele.

Die Schaffung von Sozialkapital für horizontale Kooperation ist demgegenüber schwierig. Erstens ist die Tradition unkooperativen Verhaltens unter den Unternehmen schwer zu überwinden. Nicht wenige Akteure halten sie für eine kulturelle Konstante. Überdies wird sie weiter reproduziert. 1994 wurde in Blumenau erstmals eine Messe für Textil- und Bekleidungsprodukte ausgerichtet (organisiert von einem Unternehmer aus einer Stadt außerhalb des Clusters), die bis 1998 jährlich stattfand und danach eingestellt wurde – insbesondere deswegen, weil viele der größeren Unternehmen nicht an der Messe teilnahmen, denn sie vermuteten, dass dort in erster Linie Kleinunternehmer auftauchten, um ihre Produkte zu studieren und anschließend zu kopieren. Zweitens sind die Ressourcen an Sozialkapital in der community knapp, so dass die Unternehmen kaum darauf bauen können.

4. Schlussfolgerungen und Ausblick

Brasilien hat heute einen dynamischen Privatsektor, dessen Struktur sich von derjenigen in der Zeit der Importsubstitution (bis einschließlich 80er Jahre) deutlich unterscheidet. Im "Global Entrepreneurship Monitor", einer internationalen Vergleichsstudie zur unternehmerischen Gründungsdynamik, liegt Brasilien unter 37 Staaten auf Rang 7 und damit im Spitzenfeld (REYNOLDS ET AL. 2002). Diese Dynamik spiegelt nicht nur Opportunitäten wider, sondern auch Notwendigkeiten: Selbständigkeit ist – angesichts stark rückläufiger formeller Beschäftigung – häufig die einzige Option, um ein Einkommen zu erzielen. Aber Unternehmertum in Brasilien ist heute weit mehr als Subsistenz-Unternehmertum. Es entwickelt sich ein positives Rollenmodell des Unternehmers, und es wächst die unternehmerische Kompetenz, was sich an der rückläufigen Mortalitätsrate von Unternehmen ablesen lässt (NAJBERG ET AL. 2003). Unternehmerische Dynamik ist allerdings nur eine notwendige, nicht jedoch hinreichende Bedingung für internationale Wettbewerbsfähigkeit, die wiederum die Voraussetzung für das dringend notwendige Exportwachstum ist. Hinzu kommen muss ein dynamisches unterstützendes Umfeld (MEYER-STAMER 2001), für dessen Schaffung Akteure von der lokalen bis zur nationalen Ebene verantwortlich sind.

Wirtschaftsförderung findet heute in erster Linie auf der lokalen und regionalen Ebene statt, und es ist eine Tendenz zu beobachten, sie mit Clusterförderung gleich zu setzen. Die Erfahrungen in Santa Catarina sind indes eine Warnung für all jene, die Clusterförderung für ein Wundermittel zur Steigerung industrieller Wettbewerbsfähigkeit halten. Clusterförderung hat mit vielen strukturellen Hindernissen zu kämpfen (MEYER-STAMER 2003a), und selbst wenn es gelingt, wirksames kollektives Handeln zu organisieren, entsteht nicht zwingend eine kooperative Eigendynamik. Hinzu kommt die Erfahrung aus dem internationalen Kontext: Selbst wenn Clusterprojekte funktionieren, führen sie nur mittel- bis langfristig zu greifbaren Ergebnissen (TCI-NEWSLETTER 10/2002).

Hinzu kommt ein weiteres Problem: Clusterförderung kann, wie auch andere Instrumente lokaler Wirtschaftsförderung, nicht die Hindernisse beiseite räumen, die auf der nationalen Ebene für Unternehmen aufgetürmt werden. Auch noch so erfolgreiche kollektive Initiativen zur Schaffung von Wettbewerbsvorteilen können kaum astronomische Zinssätze, kaum verfügbares Investitionskapital, vielfältige Exporthindernisse kompensieren. Lokale Ansätze zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit werden nur dann einen signifikanten Beitrag zu Wachstum und Wohlstand leisten, wenn sie komplementär zu bundesstaatlichen und nationalen Maßnahmen sind. Resignation auf nationaler und Aktivismus auf lokaler Ebene ist keine vielversprechende Kombination. Zu einer nachhaltigen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit – die für die makroökonomische Stabilität essentiell ist (MEYER-STAMER 2003b) – wird es nur durch komplementäre Aktivitäten auf der lokalen, bundesstaatlichen und nationalen Ebene kommen. Unterneh-

men müssen zugleich unter Leistungsdruck gesetzt und durch geeignete Unterstützungsstrukturen gefördert werden – anders als bislang, wo fragmentierte Fördermaßnahmen ungünstige Rahmenbedingungen kompensieren sollen. Wettbewerbsfähigkeit entsteht im Wettbewerb, und Wettbewerb funktioniert nur mit klaren, transparenten Regeln. Nur wenn es gelingt, den existierenden Regelwust zu entschlacken, hat Brasilien eine Chance, sich in Richtung wissensbasierter Entwicklung zu orientieren.

Literatur

- BLUMENSCHNEIN, FERNANDO, & LEON, FERNANDA LEITE LOPEZ DE (2002): Uma análise do desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil. In Armando Castelar Pinheiro et al., O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, S. 173–243.
- CASTRO, JORGE ABRAHÃO, & MENEZES, RAUL MIRANDA (2003): Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990. Brasília: IPEA (Têxto para discussão No. 947).
- CAVALCANTI, MARCO ANTÔNIO F. H., & RIBEIRO, FERNANDO JOSÉ (1998): As exportações brasileiras no período 1977/96: desempenho e determinantes. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para discussão No. 545).
- COLEMAN, JAMES S. (1990): Foundations of Social Theory. Cambridge: Harvard University Press.
- COOKE, P. (1996). The New Wave of Regional Innovation Networks: Analysis, Characteristics and Strategy. *Small Business Economics*, Vol. 8, S. 1–13.
- CORBUCCI, PAULO ROBERTO (2003): Dimensionamento, qualidade e gastos federais com pós-graduação stricto sensu no Brasil na década de 1990. Brasília: IPEA (Têxto para discussão, 953).
- FRISCHTAK, CLAUDIO (2001): Using Knowledge for Development. The Brazilian Experience. Paris: OECD.
- IEDI (2000): A pauta de exportações brasileiras e os objetivos da política de exportação. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial.
- LIMA, ERIKSOM TEIXEIRA, CARVALHO JR., MÁRIO CORDEIRO DE, & VELASCO, LUCIANO OTÁVIO MARQUES (1998): Removendo Obstáculos às Exportações Brasileiras. Revista do BNDES, , No. 9, Junho.
- MALMBERG, A., & MASKELL, P. (2002). The elusive concept of localization economies: towards a knowledge-based theory of spatial clustering. *Environment and Planning A*, Vol. 34, S. 429–449.
- MASKELL, P. (1996). *Localized low-tech learning in the furniture industry*. Aalborg: Danish Research Unit for Industrial Dynamics (Working Paper No. 96–11).
- MEYER-STAMER, J. (1997). *Stimulating Knowledge-Driven Development. Key Issues in Creating an Innovation-Oriented Environment to Support Industrial Competitiveness in Advanced Developing and Post-Communist Countries*. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.
- MEYER-STAMER, J. (2000). *Neoliberalismus? Brasilien: Die politische Ökonomie einer zähen Strukturanpassung*. Duisburg: INEF (Report 49).
- MEYER-STAMER, J. (2001). *Was ist Meso? Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen*. Duisburg: INEF (Report 55).

- MEYER-STAMER, J. (2003a). Obstacles to cooperation in clusters, and how to overcome them. *Developing Alternatives*, Vol. 9, No. 1.
- MEYER-STAMER, J. (2003b). Von der Globalisierungskritik zur Exportförderung. Wirtschaftspolitische Optionen und Restriktionen für die neue brasilianische Regierung. *Lateinamerika Analysen*, Nr. 4, Februar, S. 103–132.
- MEYER-STAMER, J., ADAM, B., BANTLE, S., LAUER, A., & MOHAUPT, D. (1996). *Industrielle Netzwerke und Wettbewerbsfähigkeit. Das Beispiel Santa Catarina / Brasilien*. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- MEYER-STAMER, J., MAGGI, C., & SEIBEL, S. (2001). *Improving upon Nature. Patterns of Upgrading in Ceramic Tile Clusters in Italy, Spain, and Brazil*. Duisburg: INEF (Report 54).
- MOREIRA, MAURÍCIO M. (1993): *Industrialisation and Interventions. The Role of Governments in Developing Countries: Brazil*. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia Industrial.
- Moreira, Sérvulo Vicente, & Santos, Adelaide Figueiredo dos (2001): Políticas públicas de exportação: o caso do PROEX. Brasília: IPEA (Têxto para discussão 836).
- NAJBERG, SHEILA, PUGA, FERNANDO PIMENTEL, & PEREIRA, ROBERTO DE OLIVEIRA (2003): Firms e emprego. Demografia das Firms Brasileiras. Rio de Janeiro: BNDES (Informe-SE, 50).
- PORTER, MICHAEL E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- PUTNAM, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- REYNOLDS, PAUL D., & ET AL., (2002): *Global Entrepreneurship Monitor. 2002 Summary Report*. London:.
- SCHMITZ, HUBERT (1995a): Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry. *Journal of Development Studies*, vol. 31, No. 4, S. 529–566.
- SCHMITZ, HUBERT (1995b): Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster. *World Development*, Vol. 23, No. 1, S. 9–28.
- VEIGA, PEDRO DA MOTTA (2002): O viés antiexportador: mais além da política comercial. In Armando Castelar Pinheiro et al., *O desafio das exportações*. Rio de Janeiro: BNDES, S. 155–174.
- WEYLAND, KURT (1996): How Much Political Power do Economic Forces Have? Conflicts Over Social Insurance Reform in Brazil. *Journal of Public Politics*, Vol. 16, No. 1, S. 59–84.
- WORLD BANK (2003): *Brazil. Next Steps for Education in Four Selected States in Brazil*. Washington: World Bank (Report No. 24343-BR).